LAS CARENCIAS DEMOCRÁTICAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA ENTRE LAS EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES Y UNA REGULACIÓN LEGAL DEFICIENTE. UNA PROPUESTA DE *LEGE FERENDA*

MIKEL DÍEZ SARASOLA

Libro RDP, núm. 114.indb 119 20/06/2022 13:00:44

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DESDE UNA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL. 2. DEMOCRACIA Y PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA: PRINCIPALES DISFUNCIONES OPERATIVAS. 2.1. El complejo encaje de los partidos políticos en la historia de las democracias liberales. 2.2. Partidos políticos: los problemas de aquí y ahora. 3. EL RÉGIMEN LEGAL DE LA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA: ENTRE EL ESPÍRITU ASOCIATIVO PRIVADO Y LAS EXIGENCIAS DEL INTERÉS PÚBLICO. 3.1. Naturaleza de los partidos políticos: ¿asociaciones privadas u órganos del estado con funciones públicas? 3.2. Fundamentos constitucionales para la intervención legislativa. 3.3. Marco legal actual, y carencias legislativas en torno a la democracia de los partidos. 4. UNA PROPUESTA DE LEGE FERENDA: LA LEGISLACIÓN DE SOCIEDADES DE CAPITAL COMO PARADÓJICO MODELO INSPIRADOR PARA LA REFORMA LEGISLATIVA DE LA LOPP. 5. CONCLUSIONES.

Libro RDP, núm. 114.indb 120 20/06/2022 13:00:44

Fecha recepción: 15.06.2021
Fecha aceptación: 19.10.2021

LAS CARENCIAS DEMOCRÁTICAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA ENTRE LAS EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES Y UNA REGULACIÓN LEGAL DEFICIENTE. UNA PROPUESTA DE *LEGE FERENDA*

MIKEL DÍEZ SARASOLA[1]

Universidad del País Vasco (EHU/UPV)

Tous les partis qui se sépareront du peuple finiront par se perdre et peut-être le perdre avec eux

(Marie Jean Antoine Nicolas de Caritat, Marquis de Condorcet, in D. Guedj, Le Mètre du monde, Paris, 2003, 165).

1. INTRODUCCIÓN. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DESDE UNA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL

Uno de los primeros síntomas de que se ha llevado a cabo con éxito el tránsito desde un régimen político totalitario a uno democrático es el protagonismo de partidos políticos ideológicamente diversos en el debate político y social. Estas organizaciones singulares encarnan el pluralismo político de los miembros de la sociedad, expresando, así, las diversas recetas, ideas y opiniones políticas propuestas como alternativas para el gobierno y dirección del Estado. La sociedad española no fue ajena a este proceso y experimentó la transición a un marco político democrático, plural,

[1] Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU). Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación. Barrio Sarriena s/n. 48940 Leioa (Bizkaia). Email: mikel.dsarasola@ehu.eus. ORCID ID: 0000-0001-9233-1496

Libro RDP, núm. 114.indb 121 20/06/2022 13:00:44

diverso, europeo y moderno, un marco al que aspiraba nuestra sociedad desde hacía tiempo y que adoptó naturaleza jurídica en la Constitución de 1978 (CE).

Es precisamente en este contexto histórico donde debe entenderse e interpretarse el celo y la suspicacia mostradas a la hora de regular los partidos políticos, su organización y funcionamiento. Esa voluntad y necesidad de que los partidos sean el fruto de iniciativas libres de la sociedad civil hace que los mismos sean configurados como asociaciones privadas. En este sentido, tal y como veremos, la jurisprudencia constitucional española ha considerado que los partidos políticos son asociaciones protegidas por el art. 22 CE. Por lo tanto, la forma asociativa de los partidos trata de posibilitar tanto que su creación como su organización interna sean el resultado de la iniciativa de una sociedad libre de interferencias indebidas. No obstante, junto a este anhelo social en propiciar y contar con partidos políticos libres, la CE de una manera bastante audaz —y en términos similares con lo establecido por la Ley Fundamental de Bonn— prescribe en su art. 6 que la estructura interna y funcionamiento de los partidos deberán ser democráticos. El funcionamiento y la estructura democrática de los partidos políticos cumplen, de esta forma, dos funciones primordiales en la democracia constitucional española; por una parte, tratan de garantizar que los partidos políticos sean una correa de transmisión fiel de la soberanía popular que deben expresar y, en estrecha relación con lo anterior, se erigen en mecanismos de control y contraste en el seno de los propios partidos políticos, lo cual, lógicamente, redundará en un mejor y más saneado funcionamiento de unos partidos políticos que deben perseguir los intereses generales.

Muchas cosas han pasado y han cambiado tras más de 40 años desde la aprobación de la CE. Los partidos políticos, que otrora eran concebidos como organizaciones frágiles que había que proteger y fomentar por ser un elemento esencial de la normalidad democrática, se han convertido en los príncipes modernos del Estado, con unos poderes y unas prerrogativas que exceden con creces los parámetros constitucionales. En este sentido, constituyen una fuente constante de problemas y de desazón colectiva que menoscaba la calidad de nuestra democracia constitucional. En este sentido, uno no tiene más que asomarse a las encuestas periódicas que realiza el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) para comprobar que los partidos políticos constituyen una de las principales preocupaciones de los españoles[2].

Una de las causas que, sin duda, han contribuido a la progresiva degeneración del sistema político partidista es la de la conversión de los partidos en organizaciones opacas y fuertemente jerarquizadas, que se comportan como clubs privados y donde sus dueños están mayormente preocupados por lograr mayores cuotas de poder, aunque ello suponga dejar en un segundo plano las consideraciones ideológicas y convicciones políticas que justificaron su creación. Las disfunciones presentes en los

[2] Pregunta 16 del Barómetro del CIS de febrero de 2021. http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3300_3319/3309/es3309mar.pdf. Página visitada el 23 de marzo de 2021.

© UNED. *Revista de Derecho Político*
N.º 114, mayo-agosto, 2022, págs. 119-147

Libro RDP, núm. 114.indb 122 20/06/2022 13:00:44

partidos políticos españoles[3] resultan, además, especialmente graves por la especial configuración que la CE ha formulado de la democracia; una democracia cuya soberanía popular se manifiesta y se expresa, de manera principal, a través de la representación dirigida por los partidos políticos, sin que instrumentos de democracia directa puedan corregir eventualmente algunos de sus excesos. A ello cabe añadir, una legislación del sistema electoral que, a través de la confección de listas cerradas, otorga un gran poder a las jefaturas de los partidos en la decisión de quiénes vayan a ser los cargos electos en detrimento de su autonomía y de su vínculo representativo con la ciudadanía.

Huelga decir que la existencia de procesos democráticos reales en el seno del partido, de corrientes críticas y alternativas y de sucesión en el poder, podrían propiciar organizaciones políticas más saneadas, minimizando, así, muchos de los problemas señalados y derivados de una forma de patrimonialización que se produce en los partidos políticos. El mandato democrático contenido en el artículo 6 no ha desplegado todos los efectos legales que serían coherentes con el espíritu constitucional y pertinentes en aras a contar con partidos a la altura de las funciones que están llamados a desempeñar. Además de la ausencia de una legislación que desarrollara con mayor rigor y precisión los ámbitos en que se debiera plasmar ese carácter democrático de su organización y funcionamiento, otro problema persistente que explica el incumplimiento del mandato democrático del artículo 6 se encuentra en las resistencias de los partidos a adoptar una auténtica cultura democrática, ya que ello debilitaría el control que sobre los mismos ostentan las actuales oligarquías.

En este contexto, los partidos invocan con frecuencia su derecho a la autoorganización derivado de su naturaleza asociativa como soporte legal idóneo para soslayar las exigencias de una implementación integra y efectiva de la exigencia constitucional acerca del carácter democrático de su organización y funcionamiento. Por todo ello, el derecho legítimo de autoorganización de los partidos, en su condición de asociaciones, puede aparecer, en ocasiones, en una relación conflictiva respecto al necesario carácter democrático de aquellos, un eventual conflicto que es importante clarificar y resolver en sus justos términos a partir de un análisis sistemático y coherente de la CE y, en especial, de los problemas de la realidad sobre los que la norma constitucional se aplica.

En este sentido, el objetivo principal de este trabajo sería el de identificar cuáles son las principales razones que aconsejan un régimen legal de los partidos políticos diferenciado del régimen general de asociaciones, así como el alcance y los límites de dicha diferenciación. Con el fin de abordar adecuadamente la tarea anunciada, resulta preciso, en primer lugar, analizar cuáles son las disfunciones operativas encontradas en la praxis de los partidos políticos. Sólo a partir de esta observación, estaremos

[3] Para un análisis pormenorizado de las disfunciones de los partidos políticos, resulta esclarecedora la obra de Flores Giménez, F. «La democracia interna de los partidos políticos.» *Madrid: Congreso de los Diputados*, 1999.

Libro RDP, núm. 114.indb 123 20/06/2022 13:00:44

en condiciones de interpretar adecuadamente si el desarrollo legal a propósito de la democracia de los partidos políticos es suficiente o si presenta carencias. A partir de aquí, la segunda parte del trabajo está dedicada a examinar el marco legal y constitucional de los partidos políticos, y la interpretación que la jurisprudencia constitucional ha llevado a cabo sobre su naturaleza y el carácter de sus funciones. A partir de estas dos partes, se realizarán a modo de corolario algunas propuestas de *lege ferenda* que conjuguen de manera más adecuada la naturaleza jurídica de los partidos con los intereses generales presentes en su funcionamiento.

2. DEMOCRACIA Y PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA: PRINCIPALES DISFUNCIONES OPERATIVAS

2.1. El complejo encaje de los partidos políticos en la historia de las democracias liberales

Los partidos políticos juegan un papel fundamental en los sistemas políticos inspirados en el modelo de la democracia liberal representativa. En particular, los partidos políticos resultan cruciales en una democracia real (así la califica Kelsen), como órganos de la formación de la voluntad del Estado[4]. En teoría, esta tarea instrumental la llevan a cabo reuniendo a quienes comparten ideas similares y vehiculando las mismas hacia las instituciones del Estado. Por lo tanto, el sistema democrático representativo bascula de manera fundamental en los vehículos transmisores de la voluntad general, es decir, en los partidos políticos que transmiten el mandato de la soberanía popular.

En este sentido, urge analizar si los partidos políticos están desarrollando las funciones que les corresponden en el marco de una democracia representativa o, si, por el contrario, se han convertido en fines en sí mismo, para los cuales, la consecución de los intereses generales de la sociedad se encuentra en un segundo plano. Pues bien, la respuesta parece ser mayoritaria en el sentido de considerar que el funcionamiento democrático previsto por el constitucionalismo liberal se ha visto desvirtuado por las dinámicas de poder implementadas por los partidos políticos. A este respecto, es preciso advertir, en primer lugar, que la inquietud acerca de la falta de correspondencia entre el diseño legal-constitucional y la práctica política real y sobre el funcionamiento inadecuado de los partidos políticos no es nuevo, ni afecta exclusivamente a España.

En efecto, mientras que, en un primer momento de las democracias liberales, los partidos políticos eran vistos como facciones[5] que perseguían intereses privados —en lugar de los intereses colectivos— y que, por tanto, contradecían la deseable unidad

[4] Kelsen, H. *De la esencia y valor de la democracia*, ed. y trad. de JL Requejo Pagés, Oviedo: KRK Ediciones, 2006, p. 71.

[5] Van Haute, E., Sauger, N. (2018). «Partis politiques et systèmes partisans». En Déloye, Y., De Waele JM., *Politique comparée*, Bruxelles: Editions Larcier, 2018, pp. 575 a 610.

Libro RDP, núm. 114.indb 124 20/06/2022 13:00:44

nacional en torno al bien común[6], ya a inicios del siglo XX, en plena época de los partidos de masas, algunas voces advertían de los riesgos inherentes a la concentración de poder en una clase política que había aparcado los principios e ideales que otorgan sentido a la democracia[7]. Por lo que respecta a España, y dejando a un lado las anómalas democracias representativas de España en el siglo XIX, el régimen político vigente durante la II República es percibido como el de un «Estado clientelar y sociedad subvencionada» tal y como expone el profesor Alejandro NIETO[8].

Asimismo, el problema planteado no se circunscribe a España. En un trabajo reciente previo a la Administración de Trump, los profesores LEVINSON y PILDES, señalan cómo el esquema constitucional estadounidense de *checks and balances*, constituido por una división de poderes independientes que se controlan mutuamente, había quedado neutralizado por la emergencia de un sistema de partidos políticos que copan los resortes del poder.[9] A similares conclusiones llegan otros autores de la doctrina comparada[10].

2.2. Partidos políticos: los problemas de aquí y ahora

No obstante, y a pesar de que el encaje democrático de los partidos conlleva una problemática histórica y de carácter global, nuestro análisis aborda una situación especial, o, mejor dicho, especialmente agravada por dos factores de tiempo y espacio. Desde el punto de vista histórico, la aparición de movimientos políticos populistas, antisistema, de extrema izquierda y extrema derecha, y, en fin, movimientos iliberales, recomiendan una revisión y una actualización urgente del papel y el funcionamiento de los partidos políticos en las democracias liberales. Por otra parte, el caso español, que no es ajeno a los mencionados movimientos desestabilizadores de su sistema político, cuenta además con otros tres factores peculiares que no cabe desco-

---

[6] Según las reglas de democracia de partidos los partidos serían cuerpos intermedios que renuncian a su ambición atávica de hacerse con el todo y, aceptan ser una parte del todo (entre otros partidos). Asimismo, los partidos son canales de expresión capaces de llevar a las instituciones las demandas ciudadanas (de abajo a arriba) y, de ejercitar la presión necesaria para que esas demandas se conviertan en políticas públicas (de arriba abajo). SARTORI, G., *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Vol. I, Cambridge: Cambridge University Press, 1976, pp. 24-25.

[7] MICHELS, R*., Political parties: A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy.* Hearst's International Library Company, 1915.

[8] NIETO, A. «De un estado de guerra a un estado de crisis» en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 2013, pp. 423 y ss.

[9] LEVINSON, D. J., & PILDES, R. H., «Separation of parties, not powers». *Harvard Law Review*, 2006, 2311-2386.

[10] A este respecto, cabe citar algunos ejemplos de la doctrina comparada como el del caso italiano, MERLINI, S. *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*. Firenze: Passigli Editori*,* 2009 o las reflexiones realizadas en Australia ORR, G. «Private association and public brand: the dualistic conception of political parties in the common law world.» *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, *17*(3), 2014, pp. 332-349.

Libro RDP, núm. 114.indb 125 20/06/2022 13:00:44

nocer; en primer lugar, el carácter comparativamente joven de la democracia constitucional española; en segundo lugar, la irrelevancia en el sistema político español de los mecanismos de democracia directa como instrumentos de control de los partidos políticos; y, en tercer lugar, la singular legislación española de partidos, —tal y como la califica Oscar Alzaga[11]—, que analizaremos en el siguiente subepígrafe.

En particular, si debemos valorar el grado de cumplimiento de las tres funciones que el artículo 6 de la CE explicita sobre los partidos políticos en una democracia como la española (expresar el pluralismo político, concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y ser instrumento fundamental para la participación política) podemos concluir que no parece haberse logrado un nivel adecuado en el cumplimiento de las funciones encomendadas. En efecto, lejos de constituirse en los vehículos de conformación y transmisión de la voluntad popular, los partidos políticos se han convertido en fines en sí mismos, en carcasas y pretextos ideológicos que encubren la voluntad prioritaria de lograr y mantener el poder, pervirtiendo en gran medida el sentido constitucional y democrático de los mismos[12].

Ante un contexto de mayor complejidad y mayor nivel competitivo, la reacción de las organizaciones políticas ha consistido en reducir su pluralidad y sus procesos de deliberación interna[13], convirtiéndose los partidos en organizaciones oligárquicas dominadas por unas pocas personas que toman las decisiones. Por lo tanto, el pluralismo político interno es menor y los procesos de conformación de la voluntad general y consecución de los intereses generales se llevan a cabo, en el mejor de los casos, por un número reducido de personas en un proceso de oligarquización creciente. Decimos en el mejor de los casos, porque, en general, las decisiones se adoptan en términos estratégicos de obtención y/o mantenimiento del poder y los intereses perseguidos suelen ser más los del partido que los generales, y en ocasiones, directamente los intereses personales de los miembros que deciden en una dinámica que Michels denominó la «ley de hierro de la oligarquía»[14].

En este proceso de concentración gradual de poder, la militancia va perdiendo peso tanto cuantitativo como cualitativo. El número de afiliados de los partidos políticos va menguando progresivamente, sin que las cúpulas de los partidos muestren

[11] Alzaga Villaamil, Ó. «Hacia el estudio de lo preocupante en nuestro régimen de partidos». *Teoría y realidad constitucional, (35), 1º monográfico: partidos políticos*, 2015, p. 136.

[12] Estas afirmaciones son sólo algunas de las que se mencionan en las respuestas que Aragón Reyes, M., Bastida Freijedo, F.J., Bilbao Ubillos, J.M., Cámara Villar, G, Carmona Contreras, A., Contreras Casado, M., Elvira Perales, A., Morales Arroyo, J.M., Porras Nadales, A., y Torres Muro, I dan a la siguiente pregunta: «Después de treinta y cinco años de desarrollo de nuestro sistema democrático, ¿qué reflexiones cree que cabe hacer sobre los fines y funciones que constitucionalmente corresponden a los partidos políticos en un Estado democrático?.» En el apartado «Encuesta», *Teoría y realidad constitucional, (35), 1º monográfico: partidos políticos*, 2015, pp.17-118.

[13] Gómez Yáñez, JA., Navarro, J. *Desprivatizar los partidos* (Vol. 891044). Barcelona: Editorial GEDISA., 2019. p. 67.

[14] Michels, R. *Political parties*. Nueva York: Dover Publications, 1959.

Libro RDP, núm. 114.indb 126 20/06/2022 13:00:44

un especial interés en ensanchar la base social de sus organizaciones.[15] Asimismo, las sedes de los partidos han dejado de ser espacios abiertos a la ciudadanía como instrumentos para un diálogo que permita a los partidos canalizar las demandas sociales a las instituciones. Mientras tanto, la afiliación que permanece se muestra cada vez menos crítica y con un menor potencial de transformación o cuestionamiento respecto de sus cúpulas políticas. Ello se debe, en gran parte, a que un gran número de afiliados o familiares de los mismos, dependen económicamente del partido. Así las cosas, las organizaciones únicamente se muestran activas en periodos de campañas electorales, siendo la principal actividad de la militancia de hoy en día la de integrar el *atrezzo* de las ceremonias electorales en la escenificación ritualizada de selección y lanzamiento de candidatos electorales[16].

En cualquier caso, el principal problema no es únicamente lo que sucede intramuros de los partidos sino, las repercusiones que estas dinámicas conllevan en la calidad democrática de nuestros sistemas políticos. En primer lugar, en forma de un sistema inadecuado de elección de dirigentes políticos y cuadros de los partidos. Además de algunos casos extremos de mecanismos de selección negativa de dirigentes políticos[17], los puestos tanto orgánicos como en instituciones públicas, salvo excepciones, se eligen por cooptación, repartiéndose aquellos entre las personas con mayor afinidad y/o lealtad hacia los «aparatos» de los partidos. Ello provoca que, por encima de los intereses generales que deben servir, la principal preocupación de los responsables políticos, que en general carecen de autonomía[18], sea la de mantenerse en el poder, cultivando para ello las relaciones personales formales (apoyos y adhesiones políticas) e informales con quienes toman las decisiones de verdad; personas, en ocasiones opacas al gran público, que no se presentan a ninguna elección. Asimismo, existe en nuestro país un número indeterminado de cargos de libre designación, además de los representativos (personal directivo de instituciones, entidades públicas y

[15] En ocasiones, responde a una estrategia deliberada, ya que, nuevas personas pueden entrañar el riesgo de romper los equilibrios de poder establecidos en el partido. Esta tendencia hacia la disminución de afiliados es convenientemente analizada por Ware, A. *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Vol. 210. Madrid: Ediciones Akal, 2004. Según datos proporcionados por la Agencia Tributaria y divulgados por los medios de comunicación —https://www.elmundo.es/espana/2017/01/08/58715381e2704e8f6c8b45c5.html—, sólo 95.186 ciudadanos se dedujeron la cuota a una formación política en 2014, lo cual denota una muy baja afiliación en relación al número de ciudadanos con plenos derechos políticos.

[16] Schwartzenberg, R.-G. *L'État Spectacle, Le Star System en politique*. Paris: Flammarion. 1977.

[17] Quiere significarse que, en vez de elegir a las personas más preparadas, optan por todo lo contrario, por personas con cualidades mejorables, todo ello, para mantenerse en el poder durante el mayor periodo de tiempo. En Blanco Valdés, R. L. «La caída de los Dioses: de los problemas de los partidos a los partidos como problemas», *Teoría y realidad Constitucional*, (35), 2015, pp. 149-182. p., 175.

[18] La obediencia a la cúpula del partido se convierte en muchas ocasiones en el presupuesto necesario para la reelección. Asimismo, como pone de manifiesto Sartori, el político profesional —el que no tiene otra profesión o carece de la posibilidad de retornar inmediatamente a ella- pierde su independencia y autonomía, vendiendo su alma a los dirigentes orgánicos del partido. Sartori, G. *Elementos de teoría política*. Madrid: Editorial Alianza, 1987, p., 178.

Libro RDP, núm. 114.indb 127 20/06/2022 13:00:44

semipúblicas, asesores) que algunas informaciones sitúan en 160.000[19], con sueldos públicos en los niveles y escalas más altos de las diversas administraciones (estatal, autonómica y local), que no siguen ningún criterio de mérito ni capacidad.

En segundo lugar, los partidos llevan a cabo una actividad de ocupación de espacios más allá de lo conveniente en términos de pluralismo y democracia. Tal y como se ha observado, los objetivos que subyacen en la propuesta de división de poderes, se ven en parte invalidados, a resultas de unas dinámicas partidistas que, tienden a colonizar todos los espacios del Estado. Esta expansión colonizadora, que ha sido identificada por la doctrina hace tiempo[20], ha conferido a los partidos políticos una posición en el sistema político que, acertadamente, se ha denominado como de «hegemonía constitucional»[21]. Un ánimo de expansión que, además, transciende los espacios públicos y amenaza con extenderse a otros sectores y ámbitos colectivos de la sociedad civil (deportivos, culturales, económicos, sindicales, educativos, universitarios, medios de comunicación, ONGs…). Esta colonización progresiva de cada vez más espacios sociales, genera conglomerados de intereses político-económicos, donde, en ocasiones, resulta difícil distinguir la línea entre intereses privados e intereses públicos, entre iniciativas políticas e iniciativas particulares.

En tercer lugar, y relacionado con lo anterior, los partidos contribuyen a la creación de condiciones propicias para el surgimiento de una corrupción política estructural. Al margen de los grandes (más bien torpes) casos de corrupción, existe en muchas ocasiones una corrupción sutil que impregna el sistema y la vida social, que proporciona cuantiosos bienes sociales y oportunidades vitales a los miembros de esas redes sociopolíticas[22] de una manera que recuerda mucho al practicado por las antiguas *clientelas* romanas[23].

Todo ello está relacionado con la conversión de los partidos en empresas de poder que luchan en un ecosistema altamente competitivo; unas empresas que han

---

[19] Disponible en https://www.eldiario.es/piedrasdepapel/politicos-espana_132_5694716.html. [consulta: 28 de febrero 2021].

[20] Presno Linera, M. Á. *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*. Barcelona: Ariel Derecho, 2000 p., 11.

[21] Tajadura Tejada, J. «La democracia interna en los partidos políticos: marco constitucional, desarrollo legislativo y realidad política». En Álvarez Álvarez, L., Tajadura Tejada, J., Presno Linera, M.Á., Garrido López, C., Pérez-Moneo Agapito, M., Portero Molina, J.A., Blanco Valdés, R.L., *Interiores del príncipe moderno: la democracia en los partidos políticos, entre la necesidad y la dificultad*. Zaragoza: Editorial Comuniter, 2015. Pp. 57-110., p. 67.

[22] Pérez Cazorla, J. «El clientelismo de partido en la España de hoy: una disfunción de la democracia.» *Revista de Estudios políticos* 87, 1995, pp. 35-52.

[23] Según Dionisio de Halicarnaso, la clientela sería el conjunto de personas (*clientes*) que establecen una relación de confianza (*fides*) con un protector (*patronus*) a fin de velar por sus intereses y hacerlos velar ante terceros. El patrono romano necesitaba el voto del cliente y su reconocimiento social para hacer carrera en la clase dirigente; y al cliente le viene muy bien contar con un protector que le puede dispensar múltiples bienes y favores. Hernández de la Fuente, D., Barceló, P. *Breve historia política del mundo clásico: la democracia ateniense y la república romana*. Madrid: Escolar y Mayo. 2017, pp., 158 y 159.

Libro RDP, núm. 114.indb 128 20/06/2022 13:00:44

subvertido las funciones y la naturaleza de los partidos políticos que contemplaba la CE; mientras que la CE piensa en los partidos como espacios de deliberación, donde personas con similares convicciones ideológicas quieren trasladar sus planteamientos propositivos al poder institucional, en un esquema de acción que se explica de abajo a arriba, la realidad política actual es la de unos partidos que supeditan al logro y al mantenimiento del poder todas las demás premisas ideológicas y organizativas, provocando, en ocasiones, una manifiesta incoherencia entre los discursos ideológicos y las políticas públicas implementadas.

3. EL RÉGIMEN LEGAL DE LA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA: ENTRE EL ESPÍRITU ASOCIATIVO PRIVADO Y LAS EXIGENCIAS DEL INTERÉS PÚBLICO

3.1. Naturaleza de los partidos políticos: ¿asociaciones privadas u órganos del estado con funciones públicas?

La primera cuestión que hay que dilucidar tiene que ver con la naturaleza jurídica de los partidos políticos. Como hemos avanzado al inicio de este trabajo, existe una cierta tensión entre la exigencia de democracia interna y su regulación por parte del Estado, por un lado; y, por otro, el derecho de autonomía organizativa de los partidos políticos derivado de su condición de asociación, a través de la cual, se pretende garantizar su independencia en una sociedad liberal y democrática. A este respecto, han existido en nuestra doctrina y en la del Derecho Comparado, dos grandes posiciones doctrinales: las de aquellos que sostenían que los partidos políticos son órganos del Estado[24] y los que mantienen que los partidos políticos son formas de organización social, asociaciones privadas que ejercen funciones públicas de relevancia constitucional[25].

Desde un primer momento, la jurisprudencia constitucional ha sido constante al considerar a los partidos políticos como una forma de asociación que se sitúa bajo las previsiones del art. 22 CE[26], sin que ejerzan funciones públicas[27]. Esta postura se justifica en la voluntad de «asegurar el máximo de libertad e independencia de los partidos» garantizando un «menor grado de control y de intervención estatal sobre los

[24] García Guerrero, J. L (1990). *op. cit*. pp., 148-149.

[25] Torres del Moral, A. *Principios de derecho constitucional español*. Madrid: Universidad Complutense, 1998. Asimismo, J.J Solozábal pone el acento en el carácter de los partidos políticos como sujetos auxiliares del Estado que ejercen funciones públicas. Solozábal, J. J. «Sobre la constitucionalización de los partidos políticos en el Derecho Constitucional y en el ordenamiento español». *Revista de Estudios Políticos*, *45*. 1985, p., 161.

[26] Vid. STC 3/1981, de 2 de febrero, FJ1: «El derecho a crear partidos políticos es una forma particular del derecho de asociación».

[27] Vid. STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5: «No ejercen, pues, funciones públicas, sino que proveen al ejercicio de tales funciones por los órganos estatales».

Libro RDP, núm. 114.indb 129 20/06/2022 13:00:44

mismos».[28] El acento que muestran las primeras sentencias en torno a la reivindicación de los partidos políticos como asociaciones privadas y que, por ende, se quieren libres de interferencias estatales indebidas, tiene una justificación histórica evidente.

En efecto, el pluralismo político tras 40 años de dictadura y de partido único, era un síntoma de la entrada de España en la modernidad democrática de los países europeos de su entorno. Ello se refleja en un recelo natural ante cualquier eventual intervención del Estado que pudiera menoscabar el pluralismo político. Esta necesidad de asegurar un funcionamiento de partidos libres que surjan de la sociedad civil y se encuentren protegidos frente a intervenciones indebidas del Estado se ha visto reflejado igualmente en un reciente caso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)[29]. En este supuesto, el Tribunal de Estrasburgo tuvo ocasión de pronunciarse en relación a una serie de interferencias de las autoridades electorales rusas contra la lista de candidatos presentadas por un partido de aquel país y, que declaró contrarias al art. 3 del Protocolo n.º 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el cual regula el derecho a elecciones libres de los Estados miembros del Convenio. El Tribunal Europeo invocó la naturaleza asociativa de los partidos políticos y la libertad inherente a la misma frente a intromisiones indebidas del poder público.

No obstante, además de reconocer su carácter asociativo, el Tribunal Europeo avaló para determinados supuestos, presididos por el principio de proporcionalidad, el derecho de los poderes a intervenir en la organización interna y en el funcionamiento de los partidos políticos a la vista del papel esencial de los partidos políticos en la democracia[30]. En particular, apoyándose en la línea jurisprudencial establecida en anteriores pronunciamientos, el órgano jurisdiccional europeo legitima la interferencia estatal en el funcionamiento y organización interna de los partidos cuando

---

[28] Vid. STC 85/1986, de 25 de junio, FJ 2, el cual añade: «El partido, en su creación, en su organización y en su funcionamiento, se deja a la voluntad de los asociados fuera de cualquier control administrativo, sin perjuicio de la exigencia constitucional del cumplimiento de determinadas pautas en su estructura, actuación y fines.»

[29] Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 3ª). Sentencia de 8 de noviembre de 2016. Caso *Yabloko Russian United Democratic Party and others v. Russia*. Para un mayor detalle del caso, *vid.* Dueñas Castrillo, A. I. «El conflicto entre la exigencia de democracia interna y el derecho de autoorganización de los partidos políticos». *Revista Española de Derecho Constitucional*, (117), 2019, pp. 311-330.

[30] Fundamento 71 de la Sentencia antes citada en el caso de *Yabloko Russian United Democratic Party and others v. Russia*: «The Court has also confirmed on a number of occasions the essential role played in a democratic regime by political parties enjoying the rights and freedoms enshrined in Article 11 and also in Article 10 of the Convention. Political parties are a form of association essential to the proper functioning of democracy. In view of the role played by political parties, any measure taken against them affects both freedom of association and, consequently, democracy in the State concerned […] At the same time, the Court accepts that, in certain cases, the States' margin of appreciation may include a right to interfere — subject to the condition of proportionality — with an association's internal organisation and functioning in the event of non-compliance with reasonable legal formalities applying to its establishment, functioning or internal organisational structure […] or in the event of a serious and prolonged internal conflict within the association».

Libro RDP, núm. 114.indb 130 20/06/2022 13:00:44

no se cumplan las formalidades legales establecidas al efecto o, incluso, en los casos de conflicto serio y prolongado dentro de la asociación. Por lo tanto, podemos afirmar que si en los primeros pasos de una democracia constitucional que deja atrás un Estado totalitario o dictatorial como es el caso de España, resulta incluso deseable la reafirmación de la libre iniciativa de la sociedad en el ámbito político[31], una vez que esa democracia se va consolidando, los problemas en torno al principio democrático y el pluralismo político suelen proceder precisamente del extremo contrario, es decir, de la posibilidad cierta de que un sector social hegemónico monopolice y pervierta el vehículo a través del cual se expresa la ciudadanía y se materializa la soberanía popular. En estos casos, la intervención legislativa se antoja fundamental para garantizar que se produzca la adecuada transmisión de la voluntad general a las instituciones.

En este sentido, podemos apreciar cómo la jurisprudencia constitucional, sin negar en ningún momento el hecho de que los partidos políticos revisten la forma jurídica de asociación y la consiguiente libertad en torno a su constitución y su planteamiento ideológico y doctrinal, va precisando algunos aspectos especiales que concurren en aquellas asociaciones que constituyen la carcasa de un partido político. Estos aspectos especiales convierten a los partidos políticos en asociaciones *cualificadas* en expresión del Tribunal Constitucional[32], que tratan así de conciliar la necesaria iniciativa privada a la hora de crear un partido y fijar sus premisas ideológicas y su misión política[33], con el interés general presente en la vida de los partidos políticos a resultas de las funciones esenciales que llevan a cabo los mismos como vehículos de la soberanía popular. Asimismo, según nuestra jurisprudencia constitucional, el derecho fundamental de asociación del art. 22 CE incorpora una cuarta dimensión al contenido concreto del derecho consistente en los derechos de participación democrática interna de sus afiliados[34].

La naturaleza específica y diferenciada de los partidos políticos respecto de las asociaciones corrientes, de la que se hace eco el Tribunal Constitucional, resulta coherente con el papel que juegan los partidos en nuestro sistema político; partidos que se erigen en auténticas antesalas del Estado o, en palabras del Tribunal Constitucional,

[31] La misma Ley 54/1978, de Partidos Políticos, era, según la misma Exposición de Motivos de la LOPP, tributaria de ese espíritu, el de «asentar un procedimiento sencillo de constitución en libertad de los partidos políticos, objetivo, por otra parte, no menor en el momento fundacional en que vino a dictarse».

[32] En concreto, el FJ3 de la STC 138/2012, de 20 de junio, afirmó que los partidos políticos son asociaciones «cualificadas por la relevancia constitucional de sus funciones y éstas se cifran en la expresión organizada del pluralismo político con el fin de asegurar la mejor correspondencia entre la voluntad de los ciudadanos y la voluntad general expresada en la ley»

[33] El Tribunal Constitucional al respecto, acota la libertad de la iniciativa privada a unos aspectos determinados, así se desprende del FJ2 de la misma STC 85/1986 antes mencionada, de 25 de junio: «El partido, en su creación, en su organización y en su funcionamiento, se deja a la voluntad de los asociados fuera de cualquier control administrativo, sin perjuicio de la exigencia constitucional del cumplimiento de determinadas pautas en su estructura, actuación y fines.»

[34] FJ3 de la STC 56/1995, de 6 de marzo.

Libro RDP, núm. 114.indb 131 20/06/2022 13:00:44

en elementos imprescindibles que «proveen el ejercicio de tales funciones —funciones públicas— por los órganos estatales (STC 48/2003). Asimismo, no podemos ignorar que los partidos se encuentran en la actualidad en una mayor relación de interdependencia con el Estado, lo cual, les hace parecer en ocasiones auténticas agencias semiestatales o «partidos cartel», utilizando la terminología de Katz y Mair[35]. Esta interdependencia viene motivada por la financiación pública y las cuantiosas subvenciones públicas que los partidos mismos han previsto desde las instituciones difuminando gradualmente el vínculo con la sociedad civil[36].

3.2. Fundamentos constitucionales para la intervención legislativa

A la hora de analizar las eventuales deficiencias normativas respecto de la democracia interna de los partidos políticos en España, es necesario clarificar previamente las normas constitucionales aplicables a los mismos (régimen constitucional).

En cuanto al régimen constitucional, el art. 6 CE constituye la pieza esencial de la regulación de los partidos políticos. Además del artículo 6, el otro artículo que menciona explícitamente a los partidos políticos es el artículo 127 CE, el cual dispone la incompatibilidad de los Jueces y Magistrados, así como de los Fiscales, mientras se hallen en activo, con la pertenencia a partidos políticos, con la clara intención de preservar la división de poderes. En este sentido, cabe destacar como primera nota característica de la normativa constitucional, la parquedad a la hora de abordar una figura, la de los partidos políticos, que, como se observa, juega un papel fundamental en la democracia constitucional. No obstante, vistos los antecedentes históricos[37] y el proceso constituyente[38], debemos reconocer que el art. 6 constituyó una apuesta seria

[35] Katz, R. S., Mair, P. «Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party.» *Party politics*, *1*(1), 1995 pp. 5-28.

[36] Esto es posible gracias a un momento histórico en que la política deviene una actividad autorreferente y mediática, una profesión y no más una vocación en la era de la «democracia de audiencia». Martínez González, V. H. «Partido cartel. Una revisión crítica del concepto.» *Foro internacional*, *56*(4), 2016, pp. 1053-1087.

[37] Siguiendo las cuatro fases históricas de Triepel en la relación partidos políticos-Estado constitucional (oposición, ignorancia, legalización e incorporación) se observa que la constitucionalización de los partidos políticos es un fenómeno que tiene lugar a partir del mediados del siglo xx. Rodríguez, Á. «El régimen constitucional de los partidos políticos en el derecho de la Unión Europea: un equilibrio sui generis.» *Teoría y realidad constitucional* 38, 2016, pp. 187-209, P. 189.

[38] El Anteproyecto de Constitución recogía exclusivamente una mención a los partidos políticos en el art. 4 como expresión del «pluralismo democrático» e instrumento fundamental para la participación política. Fue gracias a la enmienda 457 del profesor Morodo Leoncio que pretendía la incorporación del requisito de que los partidos en su estructura interna y funcionamiento fueran democráticos, como a los buenos oficios del profesor Tierno Galván, se redactó el artículo 6 CE, con una mención explícita y precisa a favor de la democracia interna de los partidos políticos. Tajadura Tejada, J. (1999). «Enrique Tierno Galván y el Preámbulo de la Constitución española de 1978». *Sistema: revista de ciencias sociales*, (150), pp. 51-72.

© UNED.

Libro RDP, núm. 114.indb 132 20/06/2022 13:00:44

y definida por unos partidos democráticos e instrumentales de la soberanía popular[39]. En particular, y, sin perjuicio de que el establecimiento de la democracia como sistema político parezca implicar necesariamente la extensión del principio democrático al funcionamiento de los actores colectivos que participan en la misma, merece una especial mención el hecho de que el art. 6 CE, al igual que el art. 21 de la Ley Fundamental de Bonn, contemple de manera explícita la exigencia de democracia interna en el funcionamiento de los partidos.

En este sentido, el artículo 6 establece los ejes fundamentales del régimen de los partidos. Lo anterior viene reforzado por el hecho de que el artículo 6 se encuentre en un lugar privilegiado de la CE, su Título Preliminar, que nos obliga necesariamente a realizar una interpretación sistemática del resto de normas de naturaleza constitucional y legal que, de manera directa o indirecta, incidan en el marco regulatorio del funcionamiento de los partidos políticos y sean coherentes con el mandato democrático de la CE. A este respecto, el Tribunal Constitucional entiende que los partidos políticos concebidos como instrumentos para la participación política en los procesos de conformación de la voluntad del Estado, son asociaciones cualificadas por la «relevancia constitucional de sus cometidos» y por los fines de interés público que persiguen, lo cual justificaría la existencia de un régimen normativo propio, sin que los principios de autonomía y libertad consustanciales en el régimen general de las asociaciones puedan interpretarse de tal manera que desvirtúen sus funciones constitucionales.[40]

Además del art. 6 y del 22 CE —aplicable a los partidos políticos en razón de su naturaleza asociativa—, juega un papel importante el art. 23 CE y su conexión necesaria con el art. 6 CE. Si bien los partidos políticos no agotan las posibilidades de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos que reconoce el art. 23, parece indiscutible que la participación de los ciudadanos a través de los partidos

[39] Sin embargo, algunos autores se lamentaron de la oportunidad desaprovechada que tuvo la CE para establecer un régimen más preciso y con más garantías a partir de las insuficiencias observadas en la normativa constitucional anterior de otros países de nuestro entorno. A este respecto: Morodo, R., Lucas Murillo de la Cueva, P., *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p., 40.

[40] La STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 6, afirma: «Los partidos políticos, sentado lo anterior, se cualifican, en tanto que asociaciones, por la relevancia constitucional de sus cometidos. Si éstos, como acaba de decirse, justifican el principio de libertad en cuanto a su constitución, explican también las condiciones específicas que el art. 6 CE les impone en relación al respeto a la Constitución y a la ley y a su estructura interna y funcionamiento. Su cualificación funcional no desvirtúa la naturaleza asociativa que está en la base de los partidos, pero eleva sobre ella una realidad institucional diversa y autónoma que, en tanto que instrumento para la participación política en los procesos de conformación de la voluntad del Estado, justifica la existencia de un régimen normativo también propio, habida cuenta de la especificidad de esas funciones. La relevancia constitucional de los partidos les viene dada por pretender un fin cualificado de interés público y de cuya aspiración se sirve el Estado para proveer a la integración de los procedimientos de formación de la voluntad general. La libertad característica de las asociaciones, y de la que los partidos también disfrutan, no puede ser para éstos tan omnímoda que a su amparo se desvirtúen como instrumentos para la consecución de sus fines constitucionales.»

Libro RDP, núm. 114.indb 133 20/06/2022 13:00:45

políticos está protegida por el más amplio derecho de participación política del art. 23. En este sentido lo ha entendido el Tribunal Constitucional al manifestar que el hecho de que los partidos políticos sean el cauce fundamental para la participación política «explica que respecto de ellos establezca la Constitución la exigencia de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos»[41]. Por tanto, no es descabellado sostener que la democracia interna de los partidos trasciende el ámbito de sus militantes y afecta al interés general de toda la sociedad en contar con un sistema democrático real y efectivo del que la democracia interna de los partidos es garantía y mecanismo de control. Asimismo, la participación de los militantes en el seno de los partidos políticos también constituiría una forma de participación política en los asuntos públicos a la que se refiere el art. 23 que, como tal, debe reunir todas las garantías conferidas por éste[42].

Por último, pero no menos importante en el ámbito constitucional, resulta fundamental el art. 9.2 CE que apela a los poderes públicos a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas. Además de definir el sustrato ontológico de la democracia constitucional sustantiva, este artículo legitima la intervención del legislador en el estatuto de los partidos —que adoptan forma de asociación— cuando con esa intervención se garanticen derechos y valores superiores del Ordenamiento como los expresados en el artículo 9.2 citado.

La jurisprudencia constitucional se ha hecho eco de esta proyección del 9.2 a propósito de la imposición del legislador sobre los partidos políticos de las cuotas de género o «listas cremallera»[43], ya que, en la misma, el máximo intérprete de nuestra Constitución avala el establecimiento de las referidas cuotas, primando con ello el carácter de los partidos como instituciones políticas con un importante papel en la configuración democrática del Estado sobre la esfera de libre actividad de los partidos como asociaciones privadas. Así, el Tribunal Constitucional afirma explícitamente que «la libertad reconocida a los partidos políticos en este ámbito [el de la confección de las listas de candidatos] no es ni puede ser absoluta», de modo que «el legislador, en atención a otros valores y bienes constitucionales protegidos», puede impo-

[41] Vid. STC 10/1983, de 23 de marzo, FJ 3. En sentido similar, la STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5, que afirma: «Conformando y expresando la voluntad popular, los partidos contribuyen a la realidad de la participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos (art. 23 CE), de la que ha de resultar un ordenamiento integrado por normas […]».

[42] El hecho de que el art. 6 CE hable de «participación política» y el art. 23 CE de «participación en los asuntos públicos» no nos puede llevar a concluir que no existe conexión entre ambos artículos en tanto en cuanto se refieren a ámbitos distintos. Al contrario, con participación en los asuntos públicos se quiere expresar la participación amplia de la ciudadanía en las cuestiones de Estado, la cual recoge como una categoría especial, la realizada a través de los partidos políticos, a la que el legislador constitucional utilizaría la expresión de participación política. En sentido similar: García Guerrero, J. L. «Algunas cuestiones sobre la constitucionalización de los partidos políticos». *Revista de estudios políticos*, (70), 1990, pp. 143-184. p. 153.

[43] Cfr. STC 40/2011, de 31 de marzo

Libro RDP, núm. 114.indb 134 20/06/2022 13:00:45

ner ciertas limitaciones a la mencionada libertad. Asimismo, apoyándose en otros pronunciamientos previos en el mismo sentido[44], el órgano jurisdiccional considera que la «doble condición de instrumentos de actualización del derecho subjetivo de asociación, por un lado y de cauces necesarios para el funcionamiento del sistema democrático, por otro», justifica que «coadyuven por imperativo legal —esto es, por mandato del legislador constitucionalmente habilitado para la definición acabada de su estatuto jurídico— a la realización de un objetivo previsto inequívocamente en el art. 9.2 CE» (FJ8). Esta jurisprudencia constitucional no ha pasado desapercibida para la doctrina, la cual interpreta que la aplicación de este precepto constitucional supone que los poderes públicos estén obligados no sólo a remover los obstáculos que la impiden sino también a promoverla y facilitarla[45].

Por tanto, a partir de los diversos pronunciamientos de la jurisprudencia constitucional y en línea con lo defendido por parte de la doctrina[46], es posible justificar un estatuto jurídico para los partidos cada vez más específico y separado del régimen general de asociaciones. Por consiguiente, en la dialéctica y tensión constantes entre la autonomía y libertad de los partidos políticos para auto-organizarse y la exigencia de democracia interna imputable a los mismos como vehículos de la voluntad general[47], el legislador está constitucionalmente habilitado para intervenir en la configuración normativa de su estatuto jurídico más allá de la libertad y del principio de autoorganización asociativos, siempre que ello resulte preciso para la consecución de objetivos constitucionales. Asimismo, es importante señalar que, tal y como constatan algunos autores, en los últimos años, la visión puramente asociativa de los partidos, en virtud de la cual toda intromisión del legislador sobre su organización sería ilegítima, ha perdido apoyo en el derecho comparado[48].

---

[44] STC 12/2008 de 29 de enero, FJ 5, y STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5.

[45] Vid. Pérez-Moneo, M. *La selección de candidatos electorales en los partidos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, p. 339. Por su parte el profesor Flores Giménez defiende que el alcance del 9.2 debiera ser suficiente para que el legislador se tomara en serio la elaboración de una nueva Ley de Partidos «dirigida a procurar aquella igualdad y facilitar esa participación de los ciudadanos». Flores Giménez, F. «Los partidos políticos: intervención legal y espacio político, a la búsqueda del equilibrio.» *Teoría y realidad constitucional* 35 (2015): 355-381. p. 377.

[46] Bastida Freijedo, FJ. «La relevancia constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados: la falsa cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos.» en González Encinar, JJ (coord.) *Derecho de partidos*. Madrid: Espasa Calpe, 1992, p. 73.

[47] De esta dialéctica, también se hace eco el informe de la Comisión de Venecia Study no. 595/2010. CDL-AD (2010)024 *Guidelines on Political Party Regulation by OSCE/ODIHR and Venice Commission,* Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session, que en sus párrafos 97 y 98 señala que, habida cuenta de la naturaleza de los partidos políticos como instrumentos de expresión de la opinión política, pueden ser necesaria cierta regulación de sus actividades internas para asegurar el funcionamiento

[d]e una sociedad democrática.https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e. [última visita 2 de marzo de 2021].

[48] Garrido López, C. «El dilema de la democracia en el interior de los partidos.» *Teoría y realidad constitucional* 40, 2017, p. 336. Este autor señala que, en los últimos años, la abstención previa

Libro RDP, núm. 114.indb 135 20/06/2022 13:00:45

3.3. Marco legal actual, y carencias legislativas en torno a la democracia de los partidos

El régimen legal de los partidos está integrado por la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (LOPP)[49]. Uno de los principales reproches que se le atribuyen a esta ley es el raquítico desarrollo legal del artículo 6, dejando demasiadas lagunas sobre lo que significa la democracia interna de los partidos[50]. Algunos autores apuntan a la premura con la que se elaboró la ley con el fin de introducir las causas de ilegalización de ciertos partidos[51], como uno de los motivos de este pobre desarrollo legal. No obstante, no parece ser ésta la única razón explicativa de esta modesta aportación legislativa, ya que la última reforma de la norma en 2015 tampoco ha llevado a cabo una regulación completa y consistente con las exigencias de la democracia interna establecida en el art. 6 CE.

Con carácter previo a un análisis más pormenorizado de la LOPP, resulta preciso destacar que existen otras normas con rango legal que condicionan el funcionamiento de los partidos políticos y que coinciden en privilegiar la posición de los partidos políticos y, en particular, de las cúpulas de los partidos. En primer lugar, hay que hacer mención a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Si bien se trató de destacar como novedad positiva el hecho de que esta norma afectara también a los partidos políticos, obligándoles a un cierto ejercicio de transparencia, lo cierto es que los partidos políticos quedan exonerados de gran parte de las obligaciones de transparencia prescritos en la norma, además de no establecerse mecanismos de control externo adecuados[52].

Por su parte y, en relación a la regulación de la actividad parlamentaria de los partidos, los Reglamentos de las Cámaras estatales y autonómicas aprobadas otorgan igualmente un gran protagonismo a los aparatos de los partidos políticos mediante el papel jugado por los grupos parlamentarios en detrimento de la autonomía de los representantes políticos individualmente considerados. En este sentido, gran par-

---

de los ordenamientos nacionales europeos y latinoamericanos ha dado paso a una intervención pública generalizada.

[49] La LOPP con las modificaciones previstas por el artículo segundo de la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

[50] Tajadura Tejada, J. *Partidos políticos y Constitución: un estudio de la LO 6-2002, de 27 de junio, de partidos políticos y de la STC 48-2003, de 12 de marzo*. Madrid: Civitas. 2004, p. 75.

[51] Virgala Foruria, E. (2008). «Democracia interna y derechos de los afiliados a los partidos políticos». *Revista catalana de dret públic*, (37), 2008, pp. 21-73. p., 24.

[52] El art. 8 de la referida Ley limita la información que debe hacer pública el partido a los contratos y/o convenios suscritos con cualquier administración pública, lo que limita seriamente la transparencia deseable de las cuentas de los partidos y de la actividad que se pudiera inferir de las mismas. Para un análisis en profundidad, *vid.* Ruiz-Rico Ruiz, G. «El control sobre la financiación de los partidos políticos: un desafío permanente para el legislador.» *Teoría y realidad constitucional* 35, 2015, pp. 281-308. p. 303.

Libro RDP, núm. 114.indb 136 20/06/2022 13:00:45

te de la doctrina apuesta por efectuar importantes cambios legislativos dirigidos a favorecer la autonomía de los representantes políticos, así como su transparencia y comunicación con la ciudadanía[53].

Por último, merece una especial atención la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), ya que constituye la cláusula de cierre de un sistema político que confiere a las cúpulas de los partidos políticos el control cuasi-absoluto sobre quiénes están llamados a ser los representantes políticos de la ciudadanía. En efecto, sin derivarse en ningún caso de una exigencia constitucional, la LOREG establece —salvo para el Senado— listas cerradas y bloqueadas para los electores (art. 96.4) en sistemas de distritos plurinominales. Así, al hecho de que los aparatos de los partidos controlen de facto los procesos de elección de los candidatos electorales, se le suma la imposibilidad de la ciudadanía a la hora de elegir a las personas candidatas concretas, ya que los votantes únicamente cuentan con la posibilidad de elegir la totalidad de una lista de personas en un orden predeterminado. De esta manera, tal y como se afirma por parte de quienes han abordado este tema[54], la ley de hierro de la oligarquía antes citada se ve reforzada por este tipo de listas debido a que los candidatos y representantes políticos sienten que deben su elección y su permanencia en el puesto a los aparatos de los partidos. Esta percepción motiva que los representantes ya no busquen representar a los ciudadanos, sino mantener el favor de las cúpulas de los partidos que los han elegido, a cambio, en muchas ocasiones, de una adhesión sin reservas a la ortodoxia del partido y a todas las medidas y acciones que les sean propuestas[55].

Volviendo a la LOPP, es preciso señalar que la generalidad y la parquedad de la norma en cuestiones tales como la de democracia interna que nos ocupa, ha sido ampliamente criticado por la doctrina más autorizada[56]. Una de las principales críticas que se hacen a la norma es la desproporción entre las escasas previsiones normativas referidas a la democracia interna de los partidos y las que se encargan de regular en detalle su libertad de actuación y su eventual suspensión o disolución, lo que ha lle-

---

[53] Aranda Álvarez, E. «El Reglamento del Congreso de los Diputados. Propuestas para su reforma», *Revista de estudios políticos* 175, 2017, pp. 17-65. p. 24.

[54] Para un análisis más detallado sobre la obsolescencia del modelo vigente de listas electorales y los efectos perniciosos que su mantenimiento tiene para la democracia representativa vid. Almagro Castro, D. «La apertura de las listas electorales: ¿un primer paso hacia la superación de la crisis de representatividad en la democracia española?» en *Revista Española de Derecho Constitucional* 112, 2018, 115-144.

[55] Pérez-Moneo, M. *La selección de candidatos electorales en los partidos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, p. 14. Para analizar la génesis histórica del surgimiento de las listas cerradas y bloqueadas y su incidencia en la creación de «partidos de empleados» y «una representación política despersonalizada» *vid*. Alzaga Villaamil, Ó. «Sobre el origen de nuestro sistema electoral y sus secuelas en nuestros partidos y en la dinámica pública», *Teoría y realidad constitucional* 45, 2020, pp. 128 y ss.

[56] Garrido López, C. «La exigencia de democracia en los partidos políticos: insuficiencias normativas e iniciativas para concretizarla», en *Interiores del príncipe moderno: la democracia en los partidos políticos, entre la necesidad y la dificultad*. Zaragoza: editorial Comuniter, 2015, p. 177.

Libro RDP, núm. 114.indb 137 20/06/2022 13:00:45

vado a la doctrina a afirmar que se trata ante todo de una regulación del pluralismo de partidos, y no del pluralismo en el partido o a través de los mismos[57].

Otro de los problemas derivados de esta parquedad legislativa es la maleabilidad de la normativa aprobada, ya que la LOPP deja un amplio margen a los partidos para implementar los procedimientos democráticos con el consabido riesgo de que las cúpulas de los partidos confeccionen unas dinámicas y unos procesos que no amenacen su control de la organización, limitando con ello la pluralidad y la alternancia en el poder; un riesgo que parece haberse materializado en la práctica de los partidos políticos españoles[58]. La discreta regulación de la democracia interna de los partidos políticos alimenta la tesis mantenida por aquellos que consideran que los partidos utilizan o, mejor, distorsionan las normas jurídicas —cuyo proceso de elaboración controlan—, con el fin de salvaguardar sus intereses particulares, no siempre coincidentes con los intereses generales de la ciudadanía[59]. Sorprende el carácter raquítico de la regulación recogida en la LOPP habida cuenta de que la mención explícita de la democracia interna de los partidos en el texto constitucional permitiría presumir la necesidad de un desarrollo más sistemático del mandato constitucional[60]. En efecto, tal y como pone de manifiesto la doctrina, cuando la constitución exige democracia interna, «la norma suprema ordena —o al menos permite— que la ley establezca requisitos y procedimientos a los efectos antes mencionados, requisitos vinculantes para todos los partidos. De esta manera, las previsiones constitucionales habilitan al legislador para establecer límites a la libertad que corresponde a dichas formaciones»[61].Por ello, resulta procedente una comparación entre la LOPP y la ley alemana de 1967 (*Parteiengesetz*) ya que, a diferencia de otras constituciones europeas de nuestro entorno como la francesa, italiana o portuguesa[62], las constituciones de

[57] Martín de la Vega, A. «Los partidos políticos y la Constitución de 1978. Libertad de creación y organización de los partidos en la Ley Orgánica 6/2002.» *Special Volume 2 Rev. Juridica Castilla y León*, 201, 2004, p., 211 y ss. Según este autor, la ley, más que regular el ejercicio de un derecho, regula sus patologías.

[58] Ridao Martín, J. *op. cit.* p. 500. «La crisis del estado de partidos o «Ahora sí que viene el lobo».» *Teoría y realidad constitucional* 35, 2015, pp. 479-510. p. 500

[59] En este sentido, el profesor Presno Linera afirma que los partidos tienen un interés inherente en leyes que les sean propicias, pero a diferencia del resto de los grupos sociales la acción de los partidos no se agota en la influencia sobre el legislador. A través de los diputados y los grupos parlamentarios los partidos dominan la tramitación legislativa, pudiendo sin mayor dificultad traducir sus intereses en forma de ley. Presno Linera, M. Á. «Pluralismo de partidos, no separación de poderes», en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, 2009, p. 267.

[60] En este sentido, el párrafo 6 del *Informe sobre el método de nominación de candidatos en los partidos*, de la Comisión de Venecia [*Study No.721/2013*, CDL-AD (2015)020], describe cómo aquellos países que establecen una democracia constitucional basada en unos valores superiores (como podría ser el caso español) justifican una regulación detallada de la democracia interna de los partidos políticos.

[61] Biglino Campos, M. «Intervención del legislador y selección de candidatos por los partidos políticos: una perspectiva comparada.» Teoría y realidad constitucional 35, 2015, p. 209.

[62] Artículo 4 de la Constitución francesa de 1958, artículo 49 de la Constitución italiana de 1947 y artículo 3.3 de la Constitución portuguesa de 1976. El modelo incorporado en los tres países fue cla-

Libro RDP, núm. 114.indb 138 20/06/2022 13:00:45

ambos países incorporan un mandato expreso acerca de la democracia interna de los partidos. En este sentido, llama la atención el desigual tratamiento de la democracia interna de los partidos que se observa entre la ley alemana de 1967 y la LOPP, siendo la ley alemana más antigua y, sin embargo, más prolija y precisa que la española. En este sentido, existen diversas voces doctrinales que miran a la norma alemana como un buen espejo para reformar la LOPP[63]. En el próximo apartado haremos referencia a diversos artículos de la ley alemana y de la ley portuguesa[64].

4. UNA PROPUESTA DE LEGE FERENDA: LA LEGISLACIÓN DE SOCIEDADES DE CAPITAL COMO PARADÓJICO MODELO INSPIRADOR PARA LA REFORMA LEGISLATIVA DE LA LOPP

El pretexto de que una regulación más en profundidad por parte del legislador pudiera interferir indebidamente en la libertad y el derecho de los partidos políticos a su autoorganización no se sostiene a la vista de otras entidades con personalidad jurídica que parten también de la libertad de los ciudadanos de una sociedad civil libre y democrática para organizarse en torno a entidades de carácter colectivo. A este respecto, resulta especialmente ilustrativa la normativa que afecta a las sociedades de capital. En efecto, las normas que rigen las sociedades de capital[65] regulan con todo tipo de precisiones (quinientos cuarenta y un artículos en el caso de la Ley de Socieda-

ramente de corte liberal, contrario al intervencionismo y, por lo tanto, ajeno a la regulación legislativa de los partidos. No obstante, a partir del nuevo siglo, las demandas para una mayor intervención del legislador en el régimen interno de los partidos políticos son cada vez más numerosas. En Portugal la Lei dos Partidos Políticos, Lei Orgânica n.º 2/2003 supera con creces la ley de 1974 y recoge en 40 artículos una regulación precisa que afecta a la organización y funcionamiento democrático de los partidos políticos. Por su parte, en Italia cada vez son más las discusiones doctrinales y políticas en torno a la necesidad de regular la democracia interna de los partidos políticos. En particular, la puesta en escena del Movimiento *5 Stelle* provocó la aprobación de una norma (*decreto-legge* 28 diciembre 2013, nº 149, asumido por la posterior *legge* 21 febbraio 2014, n. 13) que vinculaba la financiación pública a la necesidad de seguir unas pautas de constitución formal como partido político con determinados requisitos a propósito de los procedimientos de democracia interna. Para un análisis más detallado, vid. Maestri, G. «Il tempo variabile della 'democrazia nei partiti': considerazioni diacroniche tra Italia e Spagna», en *DPCE Online* 46.1, 2021.

[63] Guerrero Vázquez, P. «Interiores del príncipe moderno: La democracia en los partidos, entre la necesidad y la dificultad», *Revista de estudios políticos,* 172 (2016): 272-282.

[64] A partir de la traducción en inglés de la norma alemana (Ley de 24 de julio de 1967 sobre partidos políticos) que se encuentra a disposición del público en la página web del *Bundestag*: https://www.bundestag.de/resource/blob/189734/2f4532b00e4071444a62f360416cac77/politicalparties-data.pdf. [última visita 5 de mayo 2021]. Por su parte, una copia de la ley portuguesa (Ley orgánica 2/2003 de 22 de agosto sobre partidos políticos) se puede encontrar en: https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/BR/Lei%202%20Organica%20dos%20Partidos%20Politicos%20%282003%29.pdf/view. [última visita 25 de mayo 2021].

[65] Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital (LSC) o Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores (LMV).

Libro RDP, núm. 114.indb 139 20/06/2022 13:00:45

des de Capital) tanto la organización y funcionamiento interno de aquellas entidades como los derechos de los participantes en las mismas y los derechos de terceros ajenos a dichas entid, sin que nadie pueda plantearse seriamente que estemos ante un quebrantamiento de la libertad de empresa del art. 38 CE.

La actual legislación mercantil «intervencionista» sobre las sociedades capitalistas ha sido, no obstante, el resultado de un proceso histórico que se inició con la libertad absoluta de pactos para la constitución de las sociedades en el siglo XIX. Gestado en pleno apogeo liberal y de conformidad con la doctrina político-económica imperante en la época, el Código de Comercio regulaba las sociedades mercantiles a partir del reconocimiento de una amplia libertad de pactos de sus socios, sin que la intervención gubernativa pudiera inmiscuirse en su organización y/o funcionamiento[66]. A lo largo del tiempo, no obstante, el carácter dispositivo de las normas que regían las sociedades mercantiles decimonónicas fueron dando paso a normas imperativas que implican el establecimiento de un régimen normativo que contempla reglas precisas y detalladas en la organización y funcionamiento de estas personas jurídicas. Ello se debe a que el legislador fue consciente de la importancia que cobraron estas peculiares entidades en la gestión de los intereses económicos y en el devenir del desarrollo económico de la sociedad, lo cual justificaba una intervención legislativa que garantizara el interés general en un buen funcionamiento de la economía de mercado.

En este sentido, la intervención legislativa en la organización y funcionamiento de las sociedades de capital se hace especialmente patente en el caso de las sociedades cotizadas. La justificación de esta incisiva intervención legislativa la encontramos en su Exposición de Motivos, la cual considera que «el importante papel de las sociedades cotizadas en los mercados de capitales hace necesaria una intervención pública en la actividad económica orientada por una parte a la protección al inversor y por otra a la estabilidad, eficiencia y buen funcionamiento de los mercados financieros»[67].

De hecho, muchas de las garantías procedimentales adoptadas en la regulación de las sociedades mercantiles pudieran ser un referente propositivo útil para regular los partidos políticos. Así las cosas, y con todas las cautelas que es preciso adoptar, a resultas de los dispares objetivos y funciones que están llamados a desempeñar los partidos y las sociedades mercantiles, resulta pertinente mencionar *prima facie* una serie de aspectos cuya regulación sería deseable de *lege ferenda* en el ámbito normativo de los partidos políticos.

---

[66] Así lo recogía el quinto párrafo del Libro II (sobre sociedades mercantiles) de la Exposición de Motivos del Proyecto de Código de Comercio de 18 de marzo de 1882: «En iguales principios se ha inspirado el Proyecto de Código al ordenar todo lo relativo a las diversas maneras y formas de constituirse las Sociedades mercantiles, cuyos principios pueden resumirse en estos tres: libertad amplia en los asociados para constituirse como tengan por conveniente; ausencia completa de la intervención gubernativa en la vida interior de estas personas jurídicas; publicidad de los actos sociales que puedan interesar a tercero»

[67] IV Exposición de Motivos Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital.

Libro RDP, núm. 114.indb 140 20/06/2022 13:00:45

En relación a la regulación de la organización y funcionamiento de las juntas generales de accionistas, que podría considerarse un órgano similar a la asamblea general de los partidos, resulta especialmente interesante contemplar que la LSC establece explícitamente las competencias de las juntas generales (arts. 160-162 LSC); el tipo de Juntas (ordinarias o extraordinarias: arts. 163-165 LSC), así como normas detalladas y garantistas en cuanto a la convocatoria (arts. 166-177 LSC), celebración (derecho de información, juntas universales, formas de constitución, quórums necesarios, asistencia obligatoria de los administradores, emisión y delegación de voto, conflicto de interés etc. en los artículos 179-197 LSC), adopción de acuerdos (votación separada de asuntos, mayorías ordinarias y mayorías reforzadas y actas de las decisiones en los arts. 197 bis-203) y supuestos de impugnación de acuerdos (acuerdos impugnables, legitimados, procedimiento etc. Arts. 204-208 LSC). Todas ellas, garantías procedimentales que redundarían sin duda en unos procesos de gobierno internos más democráticos de los partidos.

Sobre los administradores de las sociedades de capital, que podrían asimilarse a los cargos orgánicos y directivos de los partidos políticos, cabe mencionar los requisitos de su nombramiento (requisitos subjetivos, prohibiciones, nombramiento, remuneración, servicios prestados, duración del mandato en los arts. 212-224 LSC), sus deberes para con la sociedad (deber de lealtad, deber de evitar situaciones de conflictos de interés etc. arts. 225-232 LSC) y su régimen de responsabilidad (arts. 236-241 bis LSC). En cuanto a la necesaria transparencia sobre la actuación de los administradores, debemos destacar algunos mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas (obligatoriedad de presentar para su aprobación el informe de gestión de los administradores y cuentas anuales en el art. 262 LSC) o, incluso la exigencia de una página web con información fidedigna para las sociedades cotizadas (art. 11 bis y ss. LSC). Estas previsiones legales inciden en garantizar una mayor fiscalización y transparencia en el ejercicio del cargo[68].

Respecto a los derechos de los accionistas, podríamos mencionar como aplicables a los derechos de los afiliados las siguientes previsiones: derecho de información (art. 196 y 197), procedimiento para demandar la convocatoria de asambleas, tanto ordinarias como extraordinarias (art. 167 y ss de la LSC, que permite que sean convocadas igualmente por una minoría de accionistas) la impugnación de los acuerdos —incluyendo la legitimación de terceros en los casos de acuerdos o nombramientos contrarios al orden público[69]— (art. 206.3 LSC); sistema de representación proporcional que garantice la presencia de las corrientes minoritarias en los órganos ejecutivos (tal

[68] Igualmente sería aconsejable modificar la Ley 19/2013 sobre transparencia antes mencionada en el sentido de ampliar los deberes de transparencia de los partidos políticos y de sus cargos orgánicos a los ámbitos financieros, contractuales, presupuestarios, patrimoniales, de decisión política y otra información relevante a través de informes periódicos que, en algunos casos, revestirán el carácter de información pública.

[69] Como sucede en las sociedades de capital o es que ¿acaso no trascienden algunas decisiones de los partidos políticos al conjunto de la sociedad?

Libro RDP, núm. 114.indb 141 20/06/2022 13:00:45

y como se infiere del art. 243 LSC), o la solicitud de cese de los miembros directivos vinculado con el régimen de responsabilidad de los mismos (art. 225 y ss.).

Aunque la LSC no establezca en todos los casos normas imperativas, establece en muchas ocasiones mínimos legales que deben ser respetados y aspectos que deben ser previstos necesariamente en un sentido u otro por los estatutos de las sociedades de capital. En cualquier caso, lo que resulta paradójico es que mientras que la legislación a propósito de las sociedades de capital se inmiscuye de manera precisa y detallada en múltiples aspectos de la organización y funcionamiento de las sociedades mercantiles, sin que ello responda a un mandato constitucional, la regulación de la organización y funcionamiento de los partidos políticos en España, que juegan un papel más destacado en el ámbito público que las sociedades de capital, es sorprendentemente mucho más vaga e imprecisa, de una manera que, tal y como hemos visto, no se garantiza el cumplimiento de unas exigencias constitucionales en torno a la democracia interna de los mismos.

En este sentido, conviene traer a colación que, a diferencia de la LOPP, la ley alemana y la ley portuguesa recogen algunas previsiones que dotan de mayor detalle y precisión algunos aspectos en torno a la organización y funcionamiento de los partidos.

A este respecto, de los 41 artículos que integran la norma teutona y el mismo número de artículos de la norma lusa, podemos mencionar: la exigencia de la celebración de las asambleas generales al menos una vez cada dos años naturales (art. 9.1 *Parteiengesetz*), la necesidad de presentar ante las asambleas generales un informe de gestión cuya parte financiera debe estar revisado por auditores elegidos por la convención del partido (art. 9.5 *Parteiengesetz*), incompatibilidades de los miembros de los órganos ejecutivos (art. 11), el establecimiento de tribunales arbitrales cuyos miembros no pueden ser parte de los órganos ejecutivos (art 14 de la Ley alemana y 28 de la ley portuguesa) ni depender económicamente del partido (art. 14 *Parteiengesetz*), la posibilidad de que existan diferentes mayorías para la adopción de distintos acuerdos (art. 15.1 de la ley alemana) y los derechos de las minorías en las deliberaciones e iniciativas propositivas del partido (art. 15.3 *Parteiengesetz).*

Por último y partiendo de aquellos aspectos específicos propios de los partidos políticos que no son homologables a las sociedades de capital, urge establecer un sistema de garantías adecuado para que, tanto en los procesos de primarias como en los indirectos de elección de cargos orgánicos y de candidatos, todos los afiliados tengan derecho a elegir y ser elegidos en igualdad de condiciones. En este sentido, cabe mencionar la exigencia del voto personal y secreto para la elección de cargos (art. 15.2 *Parteiengesetz* y art. 34 de la Ley portuguesa) así como para la elección de candidatos electorales (art. 17 de la *Parteiengesetz*). Por otra parte, resulta crucial para garantizar condiciones de igualdad a todas las personas candidatas, el acceso al censo de los militantes por todas aquellas que se postulen a ser elegidas (art. 35.1 a) de la ley portuguesa), la igualdad e imparcialidad en el tratamiento de todas las candidaturas (art. 35.1 b) de la ley portuguesa) o la vigilancia de la regularidad de

© UNED. *Revista de Derecho Político*
N.º 114, mayo-agosto, 2022, págs. 119-147

Libro RDP, núm. 114.indb 142 20/06/2022 13:00:45

los procedimientos electorales por parte de los órganos jurisdiccionales internos (art. 35.1 c) de la ley portuguesa). Asimismo, de manera destacada, la norma portuguesa prevé que los procesos electorales puedan ser impugnados por cualquier candidato o elector ante los órganos jurisdiccionales internos, cuyas decisiones firmes podrán ser recurridas ante el Tribunal Constitucional del país vecino (art. 35.2 y 35.3). Estos son algunos de los ejemplos entre otros, que podrían resultar previsiones inspiradoras para el legislador español.

5. CONCLUSIONES

El uso que de las instituciones del Estado realizan los partidos políticos se ha convertido en una fuente constante e inagotable de problemas para las sociedades contemporáneas y, en particular, para la sociedad española. El sistema institucional de controles y limitaciones al ejercicio del poder político que propone la CE en la tradición de otras democracias europeas se ha visto desvirtuado por unos partidos que, monopolizando el ámbito político y, sin apenas cortapisas, utilizan los resortes públicos para la consecución de sus propios intereses. En este sentido, la concepción de la representación política plasmada en la CE y que descansa mayormente en un vínculo de representación entre la ciudadanía y sus representantes políticos, se ha visto a día de hoy superada por el peso específico de los partidos políticos; unos partidos políticos que, en definitiva, no están llevando a cabo adecuadamente las funciones encomendadas por la CE.

El principio autoorganizativo forma parte indisoluble del contenido del derecho fundamental de asociación del que disfrutan los partidos políticos. Esta característica constituye una garantía del pluralismo político frente a las interferencias indeseadas de poderes hegemónicos que controlaban los resortes del Estado. En términos históricos, tanto en España como en otros estados que provenían de regímenes totalitarios, la libre autonomía organizativa de los partidos políticos supuso un logro y un síntoma de normalidad democrática. No obstante, a medida que la democracia se consolida y que los partidos actúan con autonomía, surgen nuevas disfunciones que tienen que ver con el carácter oligárquico y poco democrático de los partidos ante los cuales (problemas), el derecho de autoorganización derivado de su carácter asociativo no puede constituir un pretexto que evite medidas legislativas dirigidas a corregir las patologías identificadas.

Conscientes de ello, doctrina y jurisprudencia constitucional han ido perfilando unos contornos cada vez más específicos acerca de la naturaleza de los partidos políticos como asociaciones cualificadas; como entidades híbridas, a mitad de camino entre los particulares y los poderes públicos, que reúnen una especial condición y naturaleza a resultas de la importante función que juegan como vehículos de la soberanía popular en nuestro sistema político. Asimismo, en el seno de los partidos entran en juego otros valores constitucionales como el previsto en el art. 9.2 y otros derechos

Libro RDP, núm. 114.indb 143 20/06/2022 13:00:45

fundamentales como el del artículo 23 CE, unos derechos y valores que trascienden los puramente personales de los militantes y afectan a los intereses generales de toda la sociedad. Todo ello justifica que, en aras de garantizar un funcionamiento y una organización realmente democráticas en la vida de los partidos políticos, el grado de intervención del legislador deba ser mayor que el previsto para otro tipo de asociaciones. La incorporación de nuevas garantías y precisiones legislativas que propicien una democracia interna más saneada de los partidos políticos no es la panacea que resuelva todos los problemas de nuestro sistema político actual, pero contribuirá positivamente a lograr unas mayores cotas en la calidad democrática del mismo.

En este sentido, el legislador debería introducir normas legales claras y precisas que velen por los derechos de los afiliados y aseguren que los procedimientos para la adopción de decisiones de los partidos, en especial la elección de cargos orgánicos y candidatos electorales, reúnen todas las garantías necesarias para considerar que la organización interna y el funcionamiento de aquellos sean realmente democráticos. La regulación en detalle que el legislador ha abordado sobre la organización y funcionamiento de las sociedades mercantiles que, en principio, debieran tener una dimensión más privada y particular que la que tienen los partidos políticos, es una muestra clara y paradójica de que la autonomía organizativa de las asociaciones es plenamente compatible con las propuestas legislativas propuestas. Por todo ello y a pesar de que no parece que en el momento presente una regulación de los partidos políticos esté en la agenda del debate político actual, urge abordar una nueva ley de partidos políticos que satisfaga el desarrollo completo y efectivo del mandato constitucional como un elemento irrenunciable de una adecuada gobernanza de los partidos políticos y, por ende, de un sistema político más democrático.

Title:

The democratic shortcomings of political parties in Spain between constitutional requirements and a deficient legal regulation. A proposal *de lege ferenda*.

Summary:

1. INTRODUCTION. POLITICAL PARTIES FROM A CONSTITUTIONAL PERSPECTIVE. 2. DEMOCRACY AND POLITICAL PARTIES IN SPAIN: MAIN OPERATIONAL DYSFUNCTIONS. 2.1. The complex fit of political parties in the history of liberal democracies. 2.2. Political parties: the problems of here and now. 3. THE LEGAL REGIME OF THE INTERNAL DEMOCRACY OF POLITICAL PARTIES

Libro RDP, núm. 114.indb 144 20/06/2022 13:00:45

IN SPAIN: BETWEEN THE PRIVATE ASSOCIATIVE SPIRIT AND THE REQUIREMENTS OF THE PUBLIC INTEREST. 3.1. Nature of political parties: private associations or organs of the state with public functions? 3.2 Constitutional foundations for legislative intervention. 3.3 Current legal framework, and legislative shortcomings regarding the democracy of parties. 4. A PROPOSAL OF LEGE FERENDA: THE LEGISLATION OF CAPITAL COMPANIES AS A PARADOXICAL INSPIRATIONAL MODEL FOR THE LEGISLATIVE REFORM OF THE LOPP. 5. CONCLUSIONS.

Resumen:

Los sistemas políticos contemporáneos propios de las democracias representativas liberales han venido categorizando a los partidos políticos como asociaciones. Esta configuración legal tiene la virtud de conferir una gran libertad a los diversos sectores y sensibilidades políticas de la sociedad a la hora de constituir partidos políticos, garantizando así que su organización y funcionamiento se desarrollen al margen de interferencias indebidas. Si bien esta libertad asociativa constituye una premisa fundamental en aquellos contextos históricos en los que se instaura una democracia liberal precedida por un régimen totalitario, su alcance y contenido deben ser matizados a la luz de los retos y de los problemas que plantean los partidos políticos en la nueva realidad política que vivimos, especialmente en España, y que se ha venido en denominar acertadamente como Estado de partidos. En efecto, los partidos políticos se han erigido en los intermediarios imprescindibles entre la soberanía popular y las instituciones del Estado, detentando cada vez mayores cotas de poder sin que ello parezca redundar, a la vista de las diversas encuestas realizadas a la ciudadanía, en un sistema político de mayor calidad democrática o en una mejor gestión del interés general. A este respecto, la Constitución española contempla un mandato claro y preciso acerca del necesario carácter democrático de la organización y funcionamiento de los partidos políticos; un mandato cuyo desarrollo pleno no ha sido más que parcialmente llevado a cabo por la Ley de partidos políticos vigente a día de hoy. En este sentido, llama la atención la tibieza del legislador a la hora de establecer los mecanismos y garantías necesarios que propicien unos partidos políticos cuyo funcionamiento y organización sean realmente democráticos a fin de cumplir adecuadamente las funciones constitucionalmente encomendadas. La tibieza observada no puede ampararse en el carácter asociativo de los partidos políticos ya que, tal y como ha dejado establecido el Tribunal Constitucional, las especiales y relevantes funciones asignadas a éstos dejan un amplio margen de intervención al legislador. Asimismo, la detallada y extensa regulación que el legislador realiza sobre el funcionamiento y organización de las sociedades mercantiles que deberían ser, por antonomasia, las entidades que presentaran un mayor margen de autoorganización para la gestión de sus intereses eminentemente privados, contrasta con la imprecisión y vague-

Libro RDP, núm. 114.indb 145 20/06/2022 13:00:45

dad de las normas que están llamadas a regular el carácter democrático de unas entidades que monopolizan el juego democrático y las grandes decisiones políticas en nuestras sociedades contemporáneas. Por todo ello, la reflexión reflejada en este artículo propone la eventual aplicación de algunas garantizas y previsiones normativas del ámbito de las sociedades de capital a la regulación de los partidos políticos. Por último, el artículo se hace eco de algunas de las normas de derecho comparado, en particular de la legislación alemana y portuguesa, a propósito de los partidos políticos que podrían resultar inspiradoras de una reforma de la norma española que se sugiere urgente y necesaria.

Abstract:

The contemporary political systems of liberal representative democracies have framed political parties as associations. This legal configuration has the virtue of conferring great freedom to the various sectors and political sensibilities of society when it comes to forming political parties, thus ensuring that their organization and operation are free from undue interference. Although this freedom of association is a fundamental premise in those historical contexts in which a liberal democracy is established preceded by a totalitarian regime, its scope and content must be questioned in the light of the challenges and problems posed by political parties in the new political reality we live in, especially in Spain, which has been adequately named the State of parties. Indeed, political parties have become the essential intermediaries between popular sovereignty and the institutions of the State, holding even greater levels of power without this seeming to result, in view of the various surveys conducted among citizens, in a political system of greater democratic quality or in a better management of the general interest. In this respect, the Spanish Constitution contemplates a clear and precise mandate regarding the necessary democratic nature of the organization and functioning of political parties; a mandate whose full development has only been partially carried out by the Law on Political Parties currently in force. In this sense, the halfheartedness of the legislator in establishing the necessary mechanisms and guarantees to promote political parties whose functioning and organization are truly democratic in order to adequately fulfill the functions constitutionally entrusted to them is striking. The observed halfheartedness cannot be protected by the associative nature of political parties since, as the Constitutional Court has established, the special and relevant functions assigned to them leave a wide margin of intervention to the legislator. Likewise, the detailed and extensive regulation that the legislator carries out on the functioning and organization of the companies in corporate law, which should be, par excellence, the entities that present a greater margin of self-organization for the management of their eminently private interests, contrasts with the imprecision and vagueness of the norms that are called to regulate the democratic character of some entities that monopolize the democratic game

Libro RDP, núm. 114.indb 146 20/06/2022 13:00:45

and the great political decisions in our contemporary societies. For all these reasons, the reflection reflected in this article proposes the possible application of some guarantees and normative provisions from the field of capital companies to the regulation of political parties. Lastly, the article echoes some of the rules of comparative law, in particular German and Portuguese legislation, regarding political parties, which could inspire a reform of the Spanish law, which is suggested as urgent and necessary.

Palabras clave:

Democracia interna; partidos políticos; Constitución y partidos políticos; principio de autoorganización.

Keywords:

Internal democracy; political parties; Constitution and political parties; principle of self-organization.

Libro RDP, núm. 114.indb 147 20/06/2022 13:00:45